Auszüge aus Doktor-Dissertationen
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Georg August-Universität Göttingen.
Jahrgang 1925.

Die Grundlagen der Organisation der Metropole.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Von

Hans Wolff,
Regierungs-Referendar aus Elberfeld.

Gutachter: Professor Dr. Hatschek.

I. *Problemstellung.* Man mag die philosophischen Wurzeln des Rechts und die Gründe seiner Eigentümlichkeit suchen wo man wolle, soviel ist zweifelsfrei, daß das Recht in engem funktionalen Zusammenhang mit dem sozialen Leben steht. Einerseits fordert der ständige Fluß des „sozialen Lebens" stets wieder Veränderungen seiner juristischen Formen, andererseits können diese selbst in ihrer Problematik grundsätzlich nicht ohne Berücksichtigung der sozialen Tatsachen erkannt werden.

Die Erscheinung des sozialen Lebens, deren rechtliche Formung hier untersucht werden soll, ist der jüngste und prominenteste Typus der Stadt, der sich von der Stadt im gewöhnlichen Sinne und auch noch von der Großstadt nicht nur durch seine Größe, sondern auch durch seine territoriale, soziologische, ökonomische und soziale Struktur weitgehend unterscheidet. Die Tatsache des Emporwachsens solcher „Riesenstädte", wie dieser neueste

Stadttyp genannt wird [1]), hat überall die Frage nach ihrer angemessensten rechtlichen Organisation auftauchen und die verschiedensten Beantwortungen finden lassen. Diese Beantwortungen ergingen bislang jedoch nur hinsichtlich dieser oder jener Riesenstadt, ohne daß die hier und dort vorliegende Problemlage als eine typisch gleiche erkannt wurde. Daß sie es aber trotz aller unbestreitbaren speziellen Unterschiede in geographischer, historischer und sozialer Hinsicht gleichwohl ist, folgt aus der typischen Gleichheit der rechtlich zu organisierenden Objekte.

Bezeichnet man zur Unterscheidung von der vorjuristischen sozialen Tatsache der „Riesenstadt", die rechtlich zu einer Einheit gefaßte, organisierte riesenstädtische Körperschaft als „Metropole" [2]), unterscheidet man also den sozialwissenschaftlichen von dem juristischen Begriff auch in der Terminologie, so läßt sich jener Sachverhalt auch so ausdrücken, daß die Möglichkeit eines „Problems der Metropole" abhängt von der typischen Gleichheit der für die juristische Organisation wichtigen sozialen Fakten der Riesenstadt. Eine Untersuchung der Grundlagen der Organisation der Metropole macht also zunächst die Exposition und Deduktion des sozialwissenschaftlichen Begriffs der Riesenstadt notwendig, ohne die die Möglichkeit eines allgemeinen Rechtsbegriffs der Metropole entfiele.

---

1) So schon von Glum, die Organisation der Riesenstadt, Berlin 1920, Wermuth, Ein Beamtenleben, X. Kap., v. Grabowski, Brecht, Boss u. a. in Heft 8/10 des „Neuen Deutschland" — doch überall ohne Beschränkung auf den sozialwissenschaftlichen Sinn und ohne concise Fassung des Begriffs und Erläuterung seines Gegenstandes.

2) Die Bezeichnung „Metropole" stammt aus der ausländischen Literatur, wo sie freilich nicht auf den juristischen Begriff beschränkt ist. Die Verwendung dieses Terminus erschien einer neuen Wortbildung jedoch vorzugswürdig.

II. *Exposition des sozialwissenschaftlichen Begriffs der Riesenstadt.*

1. *Der Stadtbegriff.* Der sozialwissenschaftliche Begriff der Riesenstadt wird zweckmäßig aus dem sozialwissenschaftlichen Stadtbegriff entwickelt. Da es sich hier aber nicht um eine sozialwissenschaftliche Sonderbetrachtung handelt, sind die zahlreichen in statistischen, ökonomischen oder kulturellen Hinsichten geprägten Stadtbegriffe nicht zu verwenden. Der gesuchte allgemeine sozialwissenschaftliche Stadtbegriff kann vielmehr nur durch Untersuchung der formalen Struktur der sozialen städtischen Gruppe gewonnen werden. Allen „städtischen" Erscheinungen liegt nämlich die Tatsache eines in bestimmtem Sinne strukturierten „massenhaften" [1]) Zusammenseins von Menschen zu Grunde: Die Stadt ist eine soziale Gruppe. Als solche unterscheidet sie sich von anderen sozialen Gruppen in doppelter Hinsicht: formal durch ihre Beziehung zum Raum, material durch ihre funktionsteilige Differenzierung.

In der städtischen Gruppe tangiert die räumliche Gebundenheit allen außerindividuellen Seins, die auch die ausschließlich geisteswissenschaftliche Soziologie nicht leugnet [2]), nicht mehr bloß die sozialen Beziehungen; diese sind vielmehr an den Raum unlöslich geknüpft, — und sind es nicht an den „reinen Raum" und seine Qualitäten, sondern an den Raum im geographischen Sinne, an ein Gebiet, das die Projektion der Gruppe darstellt. Das bedeutet zweierlei: einmal, daß die städtische Gruppe — im Unterschied von der staatlichen — ihr Gebiet unmittelbar selbst völlig erfüllt, indem sie sich auf den kleinstmöglichen

1) Im Sinne Oppenheimers (Soziologie, I, S. 79 ff.).
2) Vgl. Simmel Soziologie, IX. Kap.

Raum konzentriert (= Ortschaftscharakter der Stadt); zum andern, daß die innere Gliederung der Gruppe — wenigstens im groben — ihr Spiegelbild in der Gliederung des von ihr okkupierten Gebietes findet.

Diese innere Gliederung der sozialen städtischen Gruppe folgt aus ihrer Größe. Denn mit der Größe der Gruppe muß einerseits ihre Differenzierung immer mehr fortschreiten, andererseits müssen die annähernd homogenen Glieder so zahlreich werden, daß sie ihrerseits Untergruppen bilden. Unter diese sozialen Untergruppen sind die sozialen Funktionen der städtischen Gruppe derart aufgeteilt, daß erst die Gesamtheit der für sich genommen sozial-unselbständigen Funktionen die organische Einheit der städtischen Gruppe bildet.

Im allgemein-sozialwissenschaftlichen Sinne ist die Stadt also zu definieren als ein ortschaftliches soziales Gebilde, das sich organisch aus funktionsteiligen sozialen Untergruppen zusammensetzt.

2. *Der Begriff der Riesenstadt.* Durch formal-soziologische Entwickelung dieses Stadtbegriffs gelangt man zum Begriff der Riesenstadt. In dem Maße nämlich, in dem die Größe der städtischen Gruppe zunimmt, muß auch die der Untergruppen wachsen, die sich zunächst immer schärfer von einander abgrenzen, bis sie schließlich das formale Begriffsmerkmal der städtischen Gruppe, die lokale Basis, mehr oder minder ausgeprägt und eindeutig für sich in Anspruch nehmen können. In diesem Stadium der städtischen Entwicklung befindet sich die „Großstadt". In der Riesenstadt dagegen sind diese Untergruppen nicht nur selbst ortschaftliche soziale Gebilde, sondern auch ihrerseits wieder in funktionsteilige sekundäre Untergruppen gegliedert. Trotz ihrer formalen und

materialen städtischen Qualitäten sind die primären Untergruppen der Riesenstadt aber nur Stadtfragmente, fehlt es ihnen doch an der organischen Einheitlichkeit im soziologischen wie sozialökonomischen Sinne, die nur dem Ganzen der Riesenstadt eignet.

III. *Die Deduktion des sozialwissenschaftlichen Begriffs der Riesenstadt.* Daß diesem sozialwissenschaftlichen Begriff der Riesenstadt in der Tat eine Realität entspricht, wird zunächst durch große Städte des alten Orients, wie Babylon und Niniveh, bekundet, deren fast selbständige Königsburgen, Handelszentren (Markt), Handwerks- und Bauern-Wohnplätze primäre Untergruppen der riesenstädtischen Einheit darstellen; da ist vor allem auch das Rom der Kaiserzeit mit den primären sozialen Untergruppen des Adels, der Ritterschaft, der Freigelassenen, des niederen Populus und des Militärs. Die sekundären Untergruppen wurden in Rom einerseits (Adel und Ritterschaft) durch die Oikenwirtschaft, andererseits (Freigelassene und Populus) durch die vielfältigen sozialen Differenzierungen und endlich durch die selbstgenügsame militärische Organisation gebildet. — Da sind schließlich auch die modernen Riesenstädte, wie London, New York, Berlin, Paris und Wien, wie Chicago, Philadelphia, Peking und Moskau; und auch die politisch noch nicht einheitlich gefaßten Komplexe Hamburg-Altona-Wandsbeck-Harburg und das sog. Greater Boston sind im sozialwissenschaftlichen Sinne als Riesenstädte anzusehen. Diese modernen Riesenstädte verdanken ihre Entstehung der Agglomeration des Kapitals, die vornehmlich ihnen als Hauptstädte der kapitalistisch und demographisch leistungsfähigen Nationen oder als große Übersee-Umschlagplätze zu gute

kam. Der konsumtionskräftige Stamm der Staats- und Grundrentner dort, der Handelsherren hier machte diese Orte zu günstigem Standort für Kaufleute, Angestellte und mittelbar Beschäftigte aller Art, ja auch infolge ihrer guten Verkehrslage zu einem bevorzugten industriellen Standort. Ihr ganz vorwiegend auf Zuwanderung beruhendes rapides Wachstum aber erklärt sich aus dem Levasseurschen Gesetz der Proportionalität von Bevölkerungsvermehrung und Größe des demographischen Anziehungsgebietes, aus der erheblichen Verbesserung (Beschleunigung und Spezialisierung) des Verkehrs, aus der zunehmenden — inzwischen allerdings abgeflauten — Zentralisierungstendenz der Industrie und weiterhin des Kapitalismus überhaupt und endlich aus dem Gesetz des progressiven Wachstums der Städte durch ständige Zuwanderung komplementärer und supplementärer Berufsgruppen. So war es möglich, daß die Entwicklung der Riesenstädte bis 1910 nicht wie die der anderen Stadttypen in annähernd linearer, sondern in fast parabolischer Kurve verlief.

Wennschon weder ihre absolute Größe, noch ihre Wachstumskurve als formale Kennzeichen die Riesenstädte von den andern Stadttypen wesentlich unterscheiden, so sind sie doch, dem engen Verhältnis von Form und Inhalt entsprechend, Keime und Bedingungen für ihre eigentümliche Struktur: der Qualitätsunterschied schlägt hier in einen solchen der Quantität um. Die Größe der riesenstädtischen Gruppe und ihr exceptionelles Wachstum haben nämlich faktisch die Ausbildung der besonderen städtischen Untergruppen im Gefolge, die bereits induktiv als Unterscheidungsmerkmale des Stadttyps erkannt wurden.

Alle nunmehrigen Untergruppen der im organischen Sinne einheitlichen riesenstädtischen Komplexe, wie z. B. Manhattan und Brooklyn, Greenwich und Wandsworth, Charlottenburg und Spandau, Boulogne und Vincennes Hietzing und Florisdorf, waren ursprünglich selbständige städtische Gebilde, die aber ihren Aufschwung und ihre Größe dem Wachstum der Kernstädte New York, London, Berlin, Paris oder Wien verdanken; — Jersey City und Hoboken, Wandsbeck und Altona sind es heute noch. Die riesenstädtische Agglomeration überströmte hier die Grenzen des politischen Stadtgebiets der Kernstadt; die immer neu hinzukommenden Bevölkerungsmassen fanden schließlich keinen Platz mehr in der Mutterstadt und sahen sich gezwungen, sich in den angrenzenden politischen Gemeinden niederzulassen. Kernstadt und Vorstädte bildeten so bald eine geschlossene Siedlung: die riesenstädtische Agglomeration, die organische Einheit der Riesenstadt.

Alle diese großen Untergruppen der Riesenstadt waren nun nicht nur im politischen Sinne Städte, sondern auch im sozialwissenschaftlichen: in ihnen allen finden sich die verschiedensten Berufe und sozialen Schichten vertreten — aber sie sind es doch jeweils in ganz verschiedenem Maße. Die primären Untergruppen der Riesenstadt haben nämlich, wie eine Untersuchung ihrer inneren Struktur erweist, die Tendenz, sich zu spezialisieren zu Geschäfts-, Fabrik-, Villen-, Arbeiter-, Mittelstands-, usw. „-Vierteln", ohne jedoch diesen oder jenen Idealtypus je völlig rein zu vertreten. Stets bleibt es, im Gegensatz zu den „Vierteln" einer Großstadt, bei der funktionsteiligen Differenzierung dieser spezialisierten Teilstädte, die auf der anderen Seite aber auch nie so gleichmäßig und voll-

ständig ist, daß bei ihrer Integration die Untergruppen der Struktur auch nur einer „industriellen Teilstadt“ oder „Villenstadt“ oder dergl. „Teilstädte“ im Sinne Sombarts (Kapitalismus, 1. Aufl.) gleichkämen. Wie sehr sie erst alle zusammen die organische Einheit der sozialen riesenstädtischen Gruppe nicht nur in ökonomischer (Markt!), sondern auch in soziologischer Hinsicht bilden, wird durch den außerordentlich lebhaften Verkehr der Gruppenmitglieder innerhalb des gesamten Riesen-Stadtgebietes dokumentiert.

So stellt sich die Riesenstadt dar als ein Syndetismos: Die von einander unendlich differenzierten Gruppenmitglieder einerseits und durch Gewordenheit, ursprüngliche Selbständigkeit und Spezialisierung mit begrenztem Eigenleben ausgestatteten Komponenten, die städtischen Untergruppen, andererseits, werden in ihr zu einer wirtschaftlichen und sozialen Einheit zusammengefaßt. Zentrifugale und zentripetale Kräfte sind es, deren Spannung eines der wichtigsten riesenstädtischen und auch metropoleischen Probleme ausmacht.

IV. *Grundzüge der ideologischen und soziologischen Grundlagen der Organisation der Metropole.* Andere Probleme entspringen unmittelbar aus der Größe der riesenstädtischen sozialen Gruppe und beruhen wesentlich auf ihrer eigenartigen soziologischen Struktur und ihrer ideologischen Einstellung. Auch hinsichtlich dieser kann man trotz aller nationalen und lokalen Verschiedenheiten der einzelnen Riesenstädte von einer typischen riesenstädtischen Struktur sprechen, weil es überall die nämlichen Ursachen waren, die zur Bildung dieser größten städtischen Gruppen geführt haben, und weil diese Ursachen beruhen

auf dem Kapitalismus, der nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Kulturform ist. Darüber hinaus ist eine Typisierung der vom Kapitalismus geschaffenen Gebilde um so eher möglich, als gerade dem Kapitalismus die Tendenz zur Rationalisierung, d. h. zur Zurückführung auf das objektivste menschliche Vermögen, innewohnt.

Diese Rationalisierungstendenz äußert sich zunächst in einer Verdrängung der traditionalen Gewordenheiten und drückt sich positiv aus in Liberalismus und Individualismus, die beide in der Riesenstadt, als dem Vorort des Kapitalismus, um so eher anzutreffen sind, als einerseits ihre Modernität zum Fortschritt auffordert, andererseits die Größe der sozialen Gruppe die persönlichen Beziehungen ihrer Mitglieder lockert. Selbst die Familienbande sind hier minder fest als in kleineren Städten oder gar in der ländlichen Gemeinschaft, und an einer inneren Verbundenheit mit dem Boden, mit Haus und Heim fehlt es meist so völlig, daß nichts mehr bleibt, als „bloß gesellschaftliche" Beziehungen im Sinne Tönnies', in denen „jeder für sich allein und im Zustand der Spannung gegen alle übrigen" steht. Damit verliert er aber auch den festen Boden, den Familie und Sitte zu gewähren vermögen und wird im Kampf gegen das zermalmende Leben der großen Stadt, gegen ihre Buntheit und ihre Gier, gegen die vielfachen Versuchungen und skeptischen Negationen, gegen ihre Ehrfurchtslosigkeit und ihre Kälte allein auf seine innere Stärke und Individualität verwiesen. Erweisen sich die als nicht kräftig genug, so kann nur Blasiertheit oder Fanatismus davor bewahren, in der „Masse" zu versinken — in sozialer und politischer Hinsicht ist dies wie jenes negativ. Insbesondere die durch Anonymität, Urteilslosigkeit und Verantwortungslosigkeit

charakterisierte Masse, die sich nicht nur auf das „Proletariat“ beschränkt, gibt es nicht nur als von Fall zu Fall akute sozialpsychologische, sondern als latente Erscheinung, als soziologische Gruppenform gerade hier in der Riesenstadt, wo sie als solche für die Problematik riesenstädtischer Organisation und Verwaltung ebenso von Bedeutung ist, wie in ihrer durch Fanatiker aufgestachelten radikalen Aktivität.

Auch die Hochwertung und praktische Bedeutung von Fachkenntnissen, die Förderung der Technik, die Steigerung der Produktivität der Arbeit durch Spezialisierung, die Steigerung der Produktivität überhaupt durch rationale Organisation, Vorurteilslosigkeit und rechnerische Rationalität sind Folgen der kapitalistischen Rationalisierungstendenz und von beherrschendem Einfluß in der Riesenstadt, auf ihre Organisation und Verwaltung.

In ideologischer Hinsicht verdient schließlich noch der Kosmopolitismus des Riesenstädters Erwähnung, der ihn über die nationalen Grenzen hinweg mit aller Welt verbindet und so in Gemeinschaft mit dem „nationalen Primat“ der Riesenstadt als dem Exponenten und der in jeder Beziehung wichtigsten Stadt des Landes den Grund legt zu einer-vielfach nur eingebildeten-Großzügigkeit, wie zu Stolz und Selbstbewunderung, in denen wieder das politisch so wichtige Streben zur Expansion und „Beglückung“ anderer mit riesenstädtischer „Kultur“, wie auch das gegenseitige Ressentiment von Riesenstadt und „Provinz“ ihre ideologische Begründung finden.

V. *Begriff und Typen der Metropole.* Ist mit alledem der sozialwissenschaftliche Gegenstand der juristischen Formung begrifflich erfaßt, in seiner Realität nachgewiesen

und in den Grundzügen seiner Struktur umschrieben, so steht nun die Frage zur Beantwortung, ob auch all die verschiedenen juristischen Organisationsformen der Riesenstadt so wesentliche Gemeinsamkeiten aufweisen, daß sie unter einen Rechtsbegriff der „Metropole" zusammengefaßt werden können, der angesichts der Zugehörigkeit seines Gegenstandes zu verschiedenen nationalen Rechtssystemen nur ein solcher der allgemeinen Rechtslehre sein könnte.

Voraussetzung der Möglichkeit juristischer Begriffsbildung ist neben der juristischen Erfaßbarkeit des Gegenstandes zunächst seine juristische Einheitlichkeit. Die Riesenstadt Hamburg-Altona-Wandsbek-Harburg z. B. ist juristisch noch nicht geformt und kann daher unter keinen denkbaren Begriff der Metropole fallen. Die anderen erwähnten Riesenstädte erfüllen jedoch diese Grundvoraussetzung der juristischen Begriffsbildung; es fragt sich aber, ob sie auch sämtlich eine Reihe gleicher Merkmale von rechtlichem Belange aufweisen, durch die sie sich gleichermaßen von anderen juristischen Organisationen unterscheiden. Und das ist in der Tat der Fall:

Zunächst handelt es sich überall um öffentlich-rechtliche städtische Gebietskörperschaften mit direkter Herrschaftsgewalt. So wird Berlin in § 1 des Gesetzes über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin, Wien im Trennungsgesetz als Stadt-Gemeinden und New York in der Charter von 1901 als „municipal corporation" bezeichnet, während die County of London und das Département de la Seine als Grafschaft bzw. als Département ebenfalls unter jenen Begriff fallen.

Da diesem aber auch jede Stadtgemeinde unterworfen ist, muß ein weiteres Merkmal hinzukommen. Dieses ist

zu erblicken in der lokalen Dezentralisation, durch welche die innere Gliederung der Metropole der als typisch erkannten riesenstädtischen Gliederung in lokale Untergruppen systematisch und zumeist auch tatsächlich entspricht. In London sind es die Boroughs und die Authorities, in New York die Local Improvement Districts und die Boroughs, in Paris die Ville de Paris und die Arrondissements, in Berlin und Wien die Verwaltungsbezirke, die über lokal abgegrenzte mehr oder minder zahlreiche und bedeutsame sachliche Zuständigkeiten verfügen.

Die danach als „eine mit direkter Herrschaftsgewalt ausgestattete öffentlich-rechtliche städtische Gebietskörperschaft mit lokal dezentralisierter Verwaltung" zu definierende Metropole kann nun in verschiedenen Typen auftreten, die zugleich als die typischen Lösungen des metropoleischen organisatorischen Grundproblems zu gelten haben:

Die erste Möglichkeit liegt in der Organisation der Metropole als direktem staatlichen Verwaltungsbezirk ohne jede Selbstverwaltung. Dieser Typus, der, wenn auch nur tatsächlich nicht de iure, in Paris verwirklicht ist, wird dann gewählt werden, wenn es dem Staate darauf ankommt, die größte und wichtigste Stadt des Landes fest in der Hand zu halten und sie dem Einfluß ihrer Massen zu entziehen. — Minder weit ging man in London und Berlin, wo nur die für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wichtigsten polizeilichen Funktionen auf unmittelbare Staatsbehörden übertragen, alle übrigen kommunalen Aufgaben aber Selbstverwaltungsorganen anvertraut sind. — Die Organisation der Metropole als selbständiger Stadtstaat, endlich, stellt sie zwar formell „unter direkte Staatsverwaltung", bedeutet tatsächlich aber das weiteste Maß ungebundener Verwaltung.

Ist die Metropole dagegen als Selbstverwaltungsverband konstituiert, so kann sie entweder den Typus der Einheitsgemeinde oder den der Gesamtgemeinde annehmen oder sie kann endlich als System von Zweckverbänden organisiert sein. Im ersten Fall ist die lokale Dezentralisation eine administrative oder Dezentralisation auf passive Selbstverwaltung, wie in New York, Berlin und Wien. In der Gesamtgemeinde dagegen ist auf aktive Selbstverwaltung dezentralisiert und der Samtgemeinde nicht wie der Einheitsgemeinde Kompetenzkompetenz eingeräumt. Im dritten Fall werden diejenigen Uutergruppen der Riesenstadt, deren einheitliche Verwaltung oder deren Lastenausgleich erwünscht erscheint, oder diejenigen Gebiete, die an gleichen Anstalten und kommunalen Einrichtungen gleiches Interesse haben, derart zusmmengefaßt, daß ein System von einander in der örtlichen Zuständigkeit überschneidender, in der sachlichen Zuständigkeit aber möglichst klar abgegrenzter öffentlich-rechtlicher Körperschaften entsteht, die man Zweckverbände nennt, und deren einer das gesamte metropoleische Gebiet hinsichtlich der notwendig einheitlich zu regelnden Materien umfaßt. Diesem Typus metropoleischer Organisation steht London nahe. — Für welchen dieser drei Wege man sich entscheidet, hängt davon ab, welche Bedeutung man im Einzelfall einerseits der Einheit des Ganzen und den zentripetalen Kräften, und welche man andererseits den lokal verschiedenen Lokalinteressen und den zentrifugalen Kräften beimißt.

VI. *Das Problem der Bildung der Metropole.* Das führt zu dem Problem der Bildung der Metropole überhaupt, d. h. zu der Frage, ob die zentripetalen Kräfte

im Einzelfall so stark sind, daß sie eine organisatorische Zusammenfassung der gesamten Riesenstadt erheischen. Bei Beurteilung dieses Problems ist auszugehen einerseits von der Bedenklichkeit willkürlicher politischer Trennung sozialökonomisch zusammengehöriger Komplexe, von den Mißständen in städtebaulicher, in verkehrspolitischer und verkehrstechnischer, in polizeilicher und sozialer, vor allem aber in finanzieller und finanzwirtschaftlicher Hinsicht, die solche Trennung zum Schaden von Recht, Wirtschaft und Gesellschaft im Gefolge haben kann und z. B. im Falle Berlins im Gefolge gehabt hat, und die zudem in schroffem Gegensatz stehen zu der vom Kapitalismus geforderten und erstrebten Ausweitung der Produktivität.

Andererseits ist aber auch zu berücksichtigen die Mißlichkeit der Schaffung sehr großer Selbstverwaltungskörper mit immerhin doch nur beschränktem Aufgabenkreis, ihre Gefährlichkeit für das Staatsleben und sein Gleichgewicht, die Möglichkeit der Lahmlegung von bisher selbständigen und oft blühenden politischen Gemeinwesen und ihres kommunalen Lebens durch Degradierung zu untergeordneten Kommunalgliedern, die Ausschaltung fernerhin der Konkurrenz zwischen den benachbarten Gemeinden, sowie die notwendige Komplizierung des Verwaltungsapparats und Verwaltungsgeschäftes.

VII. *Das Problem der metropoleischen Selbstverwaltung.* Das grundsätzlich wichtigste der damit angedeuteten Probleme ist das, ob die Selbstverwaltung in ihren gewöhnlichen Formen für eine so große städtische Körperschaft wie die Metropole noch sinnvoll Anwendung finden kann. Wenn der Staat Selbstverwaltungskörper schafft, so wird er das füglich nur tun können, wenn und soweit

es für ihn von Vorteil oder jedenfalls nicht von Nachteil ist. Maßgebend ist dabei einerseits das Wohl und Wehe des Staatsganzen, andererseits die Forderung der Staatsbürger nach bester und angemessenster Lokalverwaltung.

Was zunächst das Interesse des Staates an der Metropole anlangt, so ist es, verglichen mit dem an anderen Gemeinwesen, ganz besonders stark. Das folgt aus der Bedeutung der Metropole für das staatliche soziale, politische und ökonomische Leben und ihre repräsentative Stellung. Überall ist der politische Schwerpunkt der Staaten zugunsten der Metropole verschoben, die in einem Grenzfall, wie er in Frankreich annähernd gegeben ist, den Staat politisch absorbiert. Ist nun der Metropole das Recht auf Selbstverwaltung eingeräumt, so wird dadurch nicht nur das Gleichgewicht des staatlichen Dezentralisationssystems gestört, es besteht auch die Gefahr, daß ihre relativ selbständig gestellten Organe die Gewichtigkeit der Metropole im Gegensatz zum Staate und seiner Leitung geltend machen. Ein solcher Gegensatz ist aber nur zu leicht möglich, ist doch selbst bei gleichen Interessen die Frage ihrer zweckmäßigsten Verwirklichung Meinungsverschiedenheiten unterworfen und daher von verschiedenen Willensträgern verschieden beantwortbar. Aber auch die Interessen selbst stehen hier und dort in Widerstreit, wie das angesichts der im Vergleich zum Staatsganzen einseitigen Einstellung der Metropole nicht anders sein kann. Solche Einseitigkeit ist aber selbst dann bedenklich, wenn die absolute Staatsmehrheit hinter ihr steht, denn ob die auch im demokratischen Staat nicht fehlende Tendenz zur Realisierung der Gerechtigkeit durch sie gefördert wird, bleibt stets zufällig.

Ähnliche, der immanenten politischen Problematik

der Bundesstaaten verwandte Schwierigkeiten treten auch innerhalb der sich selbst verwaltenden Metropole auf, sobald ihre Dezentralisation so weit durchgeführt ist, daß die lokalen Angelegenheiten durch selbständige Willensbildung lokaler Instanzen geregelt werden. Infolge der Verschiedenheit der Interessen ist hier nämlich keineswegs Gewähr dafür gegeben, daß die politische Einstellung und damit die Verwaltungsführung der lokalen Instanzen mit den Intentionen der Zentrale übereinstimmt.

Das radikalste Mittel, diesem staatspolitischen Interesse an der Metropole und ihrer Verwaltung zu entsprechen, ist ihre Unterstellung unter direkte Staatsverwaltung. Da dieser Weg aber den Nachteil hat, infolge eines Ressentiments der Bevölkerung und des Mangels ihrer Mitarbeit dem Prinzip bester Lokalverwaltung nicht voll gerecht zu werden, hat man überall eine metropoleische Selbstverwaltung anerkannt, diese aber entweder durch Verstaatlichung der Polizeiverwaltung, wie in London, Berlin und Paris, wesentlich eingeschränkt und damit, wenn auch nicht die politische, so doch die tatsächliche Gewalt dem Staate gesichert, oder man hat durch Besetzung der leitenden Stellung innerhalb der Metropole mit Staatsbeamten (wie in Paris und Wien) oder durch ihre Absetzbarkeit durch den Staatspräsidenten (Governor) (wie in New York) ein politisches Abhängigkeitsverhältnis der Metropole vom Staat hergestellt. Daneben wird das staatliche Interesse an der „guten und gerechten Verwaltung“ der repräsentativen Stadt des Landes, insbesondere ihres Finanzgebahrens durch die verschiedenen Formen der Kommunalaufsicht zu wahren gesucht. So untersteht die Pariser

Verwaltung der unmittelbaren Dienstaufsicht, ja Leitung des Préfet de la Seine, der zugleich oberstes Exekutiv-Organ des Département de la Seine und der Ville de Paris und kontrollierendes Staatsorgan ist. In London und Berlin ist die unmittelbare Staatsaufsicht vorherrschend, die dort das Ministerium und die Gesetzgebungsorgane, hier der Oberpräsident, der Polizeipräsident und der Bezirksausschuß ausübt und die die Selbstverwaltungsorgane mit Aufsichtsentscheidungen für den Einzelfall versieht. Im Gegensatz zu der auch in Fragen der Zweckmäßigkeit eingreifenden Dienstaufsicht ist die unmittelbare Aufsicht auf die Entscheidung von Rechtsfragen beschränkt und nur zu Genehmigungen oder Kassationen, nicht zu Mutationen befugt. Formell am freiesten, endlich, ist New York gestellt, denn es untersteht im wesentlichen nur der Oberaufsicht, die in der Herausgabe allgemeiner Richtlinien durch die staatliche Legislative gelegen ist, und sich besonders in der sehr detaillierten Charter auswirkt. Daneben ist aber auch in New York sowohl Dienstaufsicht (Public Service Commission), wie unmittelbare Staatsaufsicht (Board of taxes commissioners und Superintendent of elections) bekannt.

Schwieriger als diesen Bedenken gegen die Anerkennung einer unbeschränkten metropoleischen Selbstverwaltung, wie sie sich im Blick vom Staate aus boten, ist denjenigen zu begegnen, die sich aus der inneren Struktur der Metropole ergeben. Das beruht darauf, daß die Anwendung staatspolitischer Prinzipien einerseits, aber auch die kommunalpolitischer andererseits den sozialen Tatsachen und politischen Erfordernisen der Metropole nicht gerecht werden. Es handelt sich hier eben um ein kommunales Gebilde eigener Art, für das die ge-

mäße Organisationsform erst zu finden sein wird. Soviel ist jedenfalls klar zu erkennen, daß die Mängel der staatlichen Demokratie, von denen das unmittelbare Nebeneinander von Wahlberechtigten allerverschiedenster Potenz, die Disposition der Masse zur Extremität und die Kostspieligkeit des demokratischen Regierungs- und Verwaltungsapparates nur beispielsweise hervorgehoben und im übrigen auf Hasbach, Die Demokratie (Jena 1912) verwiesen sein möge, daß diese Mängel in der Metropole mit besonderer Schwere ins Gewicht fallen.

Darüber hinaus ist aber die strukturelle Grundlage des staatlichen und des metropoleischen Verbandes eine ganz andere: Während die staatliche Gruppe sich primär in Stände gliedert, während die Staatsleitung auf ideellen und allenfalls sozialen Gegensätzen synthetisierend aufbauen kann, findet die metropoleische Verwaltung unter der mehr oder minder ungemäßen Decke der Parteien nichts vor als den schlichten Antagonismus von arm und reich, mit dem zu regieren um so schwieriger ist, als es noch stärker als im weiteren Staatsverbande an der Identität der lastentragenden und politisch führenden Schicht fehlt. Eine konsequent durchgeführte metropoleische Demokratie führt so schließlich dahin, daß es die Masse der negativ privilegierten Besitzklassen ist, welche über die Verwendung der nicht von ihnen aufgebrachten Mittel beschließt, die — das ist ein weiterer wichtiger Unterschied von der Staatsverwaltung — in der Kommunalverwaltung ihrem Aufgabenkreis entsprechend, zum überwiegenden Teil zugunsten der finanziell unvermögenden Bevölkerung, also ihrer selbst, verwandt werden.

Mit dem Mangel der Identität der lastentragenden und politisch führenden Schicht fehlt es der Metropole

aber auch an einer Grundvoraussetzung gesunden Selfgovernments. Es fehlt damit die dem Selfgovernment typische Appropriierung der Verwaltungsmittel durch Honoratioren, d. h. durch Personen, die „kraft ihrer ökonomischen Lage imstande sind, kontinuierlich nebenberuflich in einem Verbande leitend und verwaltend ohne Entgelt tätig zu sein“ (Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 170). Die „Abkömmlichkeit“ aus den eigenen privaten Geschäften ist also unbedingte Voraussetzung der Honoratiorenstellung — und die eben ist in der modernen Riesenstadt nicht zuletzt ihres „Masse-Charakters“ wegen ausnehmend selten bei solchen Personen zu finden, die zugleich die persönlichen Fähigkeiten besitzen, den dortigen sowohl zahlreichen wie schwierigen Verwaltungsaufgaben gerecht zu werden. Die zeitraubenden Entfernungen, die durch die Konkurrenz und das Tempo der Großstadt geforderte ständige Anspannung aller Kräfte, vielfach auch die Tätigkeit in Berufsvereinigungen und -Vertretungen nehmen sie so in Anspruch, daß daneben eine politische Betätigung keinen Platz mehr hat. Wo sie aber gepflegt wird, wird sie nicht der minder bedeutenden kommunalen, sondern der staatlichen Politik entgegengebracht: Anstelle der Apoletie von einst, jenes auf die Kommunalpolitik bezogene Noblesse oblige der Patrizier, ist die „Großleistungs-Ethik“ getreten.

VIII. *Das Problem der Verwaltung der Metropole.* Es entsteht nunmehr die Frage, in wessen Händen die Verwaltung der Metropole denn gelegen ist, eine Frage, deren Sinngehalt allerdings keineswegs eindeutig klar ist. Wenngleich nämlich unter Verwaltung diejenige Staatstätigkeit verstanden wird, die weder Gesetzgebung noch Recht-

sprechung ist, so gibt es doch innerhalb ihrer, nämlich innerhalb der Selbstverwaltungskörper, regelmäßig Organe mit legislativen Eigenschaften und legislativen Funktionen wie Satzungsgewalt, Etatgewalt und parlamentarische Verwaltungskontrolle. Daneben besteht in den Selbstverwaltungskörpern eine Exekutivgewalt, welche ihrerseits zu gliedern ist in die Funktionen der „Bestimmung der Richtlinien der Politik", der „Leitung des Verwaltungsapparates einschließlich der Ernennung und Anstellung der Beamten", der „Fällung von Entscheidungen im Einzelfalle", die wiederum entweder eine erst- oder zweitinstanzliche ist, und schließlich die der „praktischen Arbeit". Die Frage, welchen Organen diese Funktionen zustehen, läßt nun wiederum drei auch hinsichtlich einer konkreten Korporation mitunter völlig verschiedene Beantwortungen zu, jenachdem gefragt wird nach dem jeweiligen gesetzlichen Organ, oder nach dem Organ, das seinen Willen in diesen oder jenen oder gar allen Hinsichten durchzusetzen vermag oder endlich nach dem Organ, das die Geschäfte des Alltags führt.

Die oft zu beobachtende Abweichung der tatsächlichen Organisation von der gesetzlich beabsichtigten beruht teils darauf, daß die Verfassungsbestimmungen sich in praxi anders auswirken, als sie von dem Gesetzgeber gedacht waren, teils aber auch darauf, daß das Verfassungsrecht in verhältnismäßig hohem Maße der Ergänzung oder Umbildung durch Konventionalregeln unterworfen ist. — Die Non-Coinzidenz der im Alltag verwaltenden und der in entscheidenden Einzelfällen ausschlaggebenden Instanzen erklärt sich aus der Dekonzentration einer großen Verwaltung und der Möglichkeit abweichender Entschlüsse verschiedener Willens-

träger. Daß stets nur ein Organ in allen Verwaltungsmaterien als ausschlaggebend zu kennzeichnen ist, ist weder theoretisch zu fordern, noch stets praktisch festzustellen; eben hier setzt ja doch das von der Gewaltenteilungslehre abgeleitete Prinzip der Cheks and Balances ein. Gleichwohl gibt es doch außer der in allen kommunalen Materien selbstverständlich ausschlaggebenden Gewalt der übergeordneten staatlichen Legislative auch innerhalb der Kommunalverbände eine Instanz, die, wenn auch erst nachträglich und durch ein umständliches Verfahren, u. U. durch Androhung von Repressalien, über eine ausschlaggebende Gewalt verfügt. Das beruht einerseits darauf, daß die ausschlaggebende Gewalt, wenn überhaupt, so nur bei einer Instanz liegen kann, und andererseits auf der fundamentalen Bedeutung der Finanzierung und damit der der Ausgaben-Bewilligungs-Instanz.

So bedeutungsvoll die Beantwortung der Frage nach der ausschlaggebenden Gewalt für die Erkenntnis der Organisation eines Verbandes auch ist, die nach den die alltägliche Verwaltung führenden Organen — die sich vielfach wieder gliedern in beratende und beschließende — ist daneben keineswegs überflüssig oder auch nur für den Kurs und den Geist der Kommunalpolitik belanglos. Der Hebel der ausschlaggebenden Gewalt setzt ja doch nur an einzelnen, wenn auch prominenten Punkten an, während das Gros der Verwaltungsaufgaben, während die gesamte Ausfüllung des auch in den untersten Instanzen stets nur formal gegebenen Verwaltungsrechts, im weiten auch die Instruktionen umfassenden Sinne, und damit der Schwerpunkt der Verwaltung in ihrem gar nicht zu unterschätzenden Alltag gelegen ist.

Was nun die Metropole anlangt, so liegen dort die legislativen Funktionen den grundsätzlichen Bestimmungen der Verfassungsgesetze zufolge bei vielköpfigen parlamentarischen Organen, deren Bildung angesichts der Masse metropoleischer Wählerschaft nur vermittels politischer Parteien möglich ist. Nicht nur aber, weil mit Rücksicht auf die große staatspolitische Bedeutung der Metropole die politischen Landesparteien regelmäßig an Stelle von kommunalpolitisch orientierten Parteien treten, sind solche metropoleischen Legislativen eine Quelle der Unrationalität der metropoleischen Organisation, sondern auch deshalb, weil es diesen sehr starken Körperschaften an einer angemessenen Betätigung mangelt. Sind nämlich auch in der Metropole wie in allen Selbstverwaltungskörpern „legislative“ Aufgaben zu leisten, so halten sich diese doch im Rahmen der Verwaltung, d. h. beschränken sich auf generelle Anweisung zur Durchführung der staatlichen Gesetze (Satzungs-, nicht Gesetzgebungsrecht!) und unterscheiden sich grundsätzlich in nichts von den Ortsstatuten kleinerer Gemeinwesen. Die den parteipolitischen Parlamenten allein gemäßen Erörterungen grundsätzlicher politischer Fragen und der Ausgleich zwischen verschiedenen politischen Tendenzen sind den Metropolen von den staatlichen Parlamenten vorweggenommen worden. Die ihnen verbliebenen Aufgaben aber, bei denen es weniger auf den Ausgleich divergierender Prinzipien als auf die praktische Zweckmäßigkeit, weniger auf Kompromisse, als auf entschiedene, nur an der Materie orientierte und in einheitlichem Sinne wirkende Entschlüsse ankommt, fordern sachliche Detailberatung, die wohl ein kleines Gremium, nicht aber ein so vielköpfiges Parlament, wie das der metropoleischen Legislative durchzuführen ver-

mag. Daneben verbleiben allerdings noch die zwar nicht eigentlich gesetzgebenden, aber doch regelrecht den Legislativen zugesprochenen bedeutsamsten Verwaltungsakte, wie Etatisierung, Verwaltungskontrolle und Wahl der Leiter der Exekutive. Aber auch diese Kompetenzen, die sie dem demokratisch-parlamentarischen Prinzip verdanken, und die ihnen ex lege die „ausschlaggebende Gewalt“ sichern sollen, sind innerhalb der Selbstverwaltung den legislativen Organen ganz wesentlich durch die staatliche Gesetzgebung (Begrenzung des Besteuerungsrechts) und die Kommunalaufsicht (Genehmigungspflichtigkeit der Etats, der Anleihen und wichtigen Beschlüsse, staatliches Bestätigungsrecht der Beamtenwahlen usw.) eingeschränkt. Die damit immerhin noch verbleibenden Aufgaben füllen die Arbeitskraft eines Parlamentes jedoch nicht aus.

Sehen die metropoleischen Verfassungsgesetze also auch durchweg ein kommunales mit den ordinären legislativen Befugnissen ausgestattetes Parlament vor, so ist ist es aus den genannten, übrigens noch vermehrbaren Gründen verständlich, daß die den modernen Organisationen immanente Rationalisierungstendenz die eigentliche Arbeitsleistung und bisweilen gar die ausschlaggebende Gewalt auch hinsichtlich dieser „legislativen“ Materien doch de facto anderen metropoleischen Organen zugeschoben oder eine Umbildung der „Legislative“ vorgenommen hat.

In Paris ist es der Préfet de la Seine, ein unmittelbarer Staatsbeamter also, der alle Angelegenheiten, die sonst zum pouvoir municipal der Gemeinden gehören, in Händen hat. Von den auch dort bestehenden Conseils hat der Conseil général du Département de la Seine nur

beratende Funktionen, der Conseil municipal de Paris allerdings neben dem Deliberations-Recht auch ein Recht zur Beschlußfassung. Solche Décisions sind jedoch erst nach ausdrücklicher Genehmigung des Präfekten oder doch nur ohne sein Veto rechtskräftig. Beide Conseils treten im übrigen nur auf Berufung durch den Präfekten zusammen und können von ihm jederzeit ohne Angabe von Gründen aufgelöst und bis zur Dauer von drei Jahren durch eine vom Präfekten autoritativ bestellte Kommission ersetzt werden.

In schroffstem Gegensatz hierzu steht die Berliner Verwaltung. deren Stadtverordnetenversammlung ex lege und tatsächlich ein weitgehendes Satzungsrecht auszuüben berufen und in der Etatberatung und Verwaltungskontrolle nur durch das staatliche Aufsichtsrecht gebunden ist. Daneben ernennt sie nicht nur die leitenden Beamten, sondern verfügt auch über die ausschlaggebende Gewalt in allen kommunalen Angelegenheiten. Die Berliner Verwaltung ist daher in hohem Maße der nur durch die lange Wahlzeit der Beamten abgeschwächten Parteiherrschaft ausgeliefert. Auch die Kommissionen und Deputationen, die die täglichen legislativen Geschäfte führen und auch einzelne exekutivische Aufgaben erledigen, sind nach der Fraktionsstärke des Plenums zusammengesetzt. Die parteiliche Stellungnahme tritt in diesen aber infolge der konkreten Sachlichkeit der Aufgaben und der Nicht-Öffentlichkeit der Sitzungen zurück. — Rechtfertigt sich diese starke Stellung des legislativen Parlaments, d. h. seiner parteipolitischen Mehrheit in der Zentrale der metropoleischen Organisation allenfalls daraus, daß von hier die Grundsätze für die Lokalverwaltung der Bezirke erlassen werden, so fällt auch dieses Argument hinsicht-

lich der Bezirksverwaltungen fort, die über weit weniger Autonomie verfügen als irgend eine andere preußische Stadtverordnetenversammlung und die nicht einmal ein Etatisierungsrecht genießen. Daß ihre Einrichtung gleichwohl aus traditionalen oder politisch-wertrationalen oder -emotionalen Gründen geboten schien, steht hier nicht zur Erörterung.

In Wien liegen die Funktionsverteilungen grundsätzlich ebenso wie in Berlin. Schon ex lege, vor allem aber de facto schneiden dort gewissen Kommissionen, wie der Stadt-Senat, ein „Ständiger Ausschuß", und der Magistrat, ein „Aktions-Ausschuß", vorbereitende und Alltagskomptenzen des Plenums aus dessen Zuständigkeiten aus.

Die Tendenz der metropoleischen Verfassung zur Ausschußverwaltung und die Bedeutung der Ausschüsse für die Rationalität der Verwaltung zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit in New York. In dem Bestreben durch Cheks and Balances der kommunalen Gewalten der Bürgerschaft, ohne ihre Aufmerksamkeit in Anspruch zu nehmen, eine gute und demokratische Verwaltung zu sichern, hatte man eine „selfacting machinery" konstruiert, in der zwei legislative Körperschaften einander und die Exekutive in Ausführung ihrer Aufgaben hemmten und von diesen gehemmt wurden. Diese Organisation der Charter von 1897 vermochte aber nicht der korrupten „Tammany-Herrschaft" zu steuern. In der Charter von 1901 änderte man also das System, indem man die legislativen Befugnisse bei einem Board of Aldermen und die Exekutive bei einem aus direkten Volkswahlen hervorgegangenen Mayor konzentrierte und scharf voneinander schied. Mit der Zeit aber gelangte die gesamte ausschlaggebende Gewalt aus den Händen des Board of Aldermen

an das Board of Estimate and Apportionment. Als Teil des Department of Finance durch die Tammany-Charter von 1871/73 geschaffen, unterstand dieses Board zunächst der Kontrolle des (Tammany-)Mayors und deckte dessen Spoils, wurde dann aber durch die Charter von 1897 aus unmittelbar gewählten Beamten gebildet, um die ihm anvertrauten Angelegenheiten der Finanzverwaltung dem Einfluß von Tammany-Hall tunlichst zu entziehen. Die Charter von 1901 vereinigte es dann mit dem Board of Public Improvements, dem vor allem die fünf Borough-Presidents angehört hatten, und erweiterte seine Zuständigkeit, die vor allem hinsichtlich der Etatisierung die Autonomie des Board of Aldermen einschränkte. Die Existenz dieses schon hierdurch einflußreich gestalteten Board of Estimate and Apportionment vermittelte nun de facto den wenn auch nur teilweisen Übergang der New Yorker Organisation von der gewaltentrennenden zu der in vielen Städten der Union bewährten Commission form of government, indem schließlich die gesamte ausschlaggebende Gewalt, insbesondere die Finanzierung der Stadt in die Hände dieses aus dem Mayor, dem Comptroller, den 5 Presidents of the Boroughs und dem President of the Board of Aldermen, also aus sieben unmittelbar von der Bevölkerung gewählten Exekutivbeamten und dem Leiter der Legislative gebildeten Kommission vereinigt wurde. — In den Lokalinstanzen herrschen allein die bürokratischen Presidents of the Boroughs. Die 25 Local Improvement Boards haben nur anregende Befugnisse.

Der einen fast allmächtigen New Yorker Kommission stehen in London, der dortigen minderen Einheitlichkeit der Organisation entsprechend, zahlreiche Ausschüsse ge-

genüber: Zwar besteht auch hier in der Zentrale ein vielköpfiges Parlament, der London County Council. Dieser hat aber fast sämtliche Aufgaben an aus seiner Mitte gebildeten Comitees abgegeben, deren Beschlüsse im Plenum nur selten zur Erörterung gelangen, und in denen der Chairmam eine ganz hervorragende Stellung einnimmt. Dasselbe gilt in verstärktem Maße von den Borough Councils und ihren Comitees. Selbst hinsichtlich der Etatisierung genehmigt das Plenum regelmäßig nur die Vorschläge des Finanzausschusses. Da somit sämtliche Materien der Kommunalverwaltung, die legislativen und die exekutiven, auf die Comitees delegiert sind und es nach dem englischen Prinzip der Spezialdelegation kommunaler Aufgaben einen „eigenen Wirkungskreis der Gemeinden" nicht gibt, verbleiben den Plenen als selbstständige Aufgaben nur die Ernennung der Comitees und die Autorisation der wichtigen Beschlüsse dieser. Sie stehen also einer Verbandsversammlung mit mehreren in der sachlichen Zuständigkeit abgegrenzten Vorständen nahe. Das nämliche gilt von der Organisation der Authorities.

Wie in der Legislative, so hat sich auch in der Executive der metropoleischen Verwaltung das Ausschußsystem gelegentlich durchgesetzt; doch spielt hier auch der Einzelbeamte eine hervorragende Rolle. — In London, wo eine Trennung der Gewalten unbekannt ist, ist das selbstverständlich. Dennoch ist hier eines Einzelbeamten zu gedenken, der insbesondere für die alltägliche Verwaltung von Bedeutung ist. Es ist dies nicht der Mayor, der wie vornehmlich in der City of London, so auch in den Boroughs nur repräsentierende Funktionen hat, sondern der town clerk, dessen Unentbehrlichkeit und Machtstellung auf seiner Kenntnis des komplizierten Kommunalrechts beruht

In Berlin ist es der kollegialische Magistrat in der Zentrale und sind es die gleichfalls kollegialischen lokalen Bezirksämter, die die Exekutive leiten. Die Bestimmung der Richtlinien der Politik, die Leitung des Verwaltungsapparates einschließlich der Ernennung des Beamtenstabes liegt aber nicht so sehr bei ihnen, als bei dem Vorsitzenden, dem Oberbürgermeister, bzw. den Bürgermeistern, die auch die Metropole, bzw. den Bezirk nach außen vertreten. Die übrigen exekutivischen Arbeiten, besonders die des Alltags werden von den Magistratsmitgliedern selbständig erledigt oder geleitet. Sie sind es auch, die den Vorsitz in den Kommissionen und Deputationen führen und damit auch auf deren Arbeit einen maßgebenden Einfluß ausüben.

Die Bedeutung des Wiener Magistrats tritt hinter der des gleichnamigen Berliner Organs zurück. Wenngleich ein besonderer Magistratsdirektor an seiner Spitze steht, ist er doch nur Hilfsorgan des Bürgermeisters, dessen Stellung eine außerordentlich starke ist.

In New York ferner ist die gesamte Exekutive in der Hand des Mayor vereinigt, dem sämtliche anderen Beamten zum Teil einschließlich des Ernennungs- und Absetzungsrechts unterstellt sind.

Dieselben Rechte genießt völlig uneingeschränkt der Préfet de la Seine in Paris.

Zusammenfassend ist also zu sagen, daß man es in der Metropole regelrecht mit „rationaler Herrschaft“ im Sinne Max Webers zu tun hat. Der ständischen, also traditionalen Herrschaftsform nahe steht nur die City of London — ein Zeichen englischen Konservativismus, aber — mit Rücksicht auf die Entpopularisierung des Herzens der Weltstadt — auch englischen unschematischen Ratio-

nalismus. Parteicharismatische Herrschaft aber ist, sofern man auf die ausschlaggebende Gewalt abstellt, zu finden sowohl in London, wo die Chairmen der Committees und diese selbst, als vor allem auch in New York, wo der Mayor und die meisten anderen Mitglieder des Board of Estimate and Apportionment sich auf veralltäglichtes persönliches Charisma stützen. Sie findet sich aber auch in Berlin und Wien, wo die Mehrheitsparteien in der Legislative den Ausschlag geben — aber sie ist hier doch durch das Erfordernis des Zusammengehens mehrerer Parteien erheblich abgeschwächt und in ihrem Wesen gebrochen. Im übrigen, ex lege und im Alltag der Verwaltung nicht nur, sondern auch in enger Mischung mit der charismatischen ist nur die rationale Herrschaft anzutreffen: Die legalen Ordnungen werden teils autonom wie in Wien, teils ausschließlich heteronom, wie in Paris gesetzt, teils im heterokephalen Verband innerhalb eines heteronomen Rahmens beschränkt autonom beschlossen, wie in Berlin, London und New York. Auch an dem weiteren Charakteristikum rationaler Herrschaft, an einer bürokratisch-monokratisch-aktenmäßigen Verwaltung fehlt es nirgends und kann es angesichts der metropoleischen Massenverwaltung nicht fehlen.

Beherrscht aber wird der bürokratische Verwaltungsstab stets vom Fachbeamten: in Berlin ist es der Oberbürgermeister, in Wien der Bürgermeister, in New York der Mayor, in Paris der Préfet de la Seine und in London sind es nicht die Chairmen, sondern die Town clerks. Diese verfügen damit über einen außerordentlich starken Einfluß auf die Qualität der Verwaltung in jeder Hinsicht und tragen, vom Alltag aus gesehen, die Last der Verant-

wortung, wenn nicht „for efficient“, so doch „for good city government“.

Diese hervorragende Stellung der Fachbeamten entspricht auch durchaus der kapitalistischen Rationalisierungstendenz, die in ihrer „wissenschaftlichen“ Ausprägung Fachkenntnisse hoch bewertet. In Deputationen, in den Authorities und den technischen Abteilungen finden solche in der Metropolitanverwaltung denn auch so reichliche Verwendung, daß man hinsichtlich der Entscheidung in Einzelfällen vielfach mit Recht von einem wenn auch nur tatsächlichen Einfluß der Fachberater sprechen kann. Eine weit schwächere aber ähnliche Stellung nehmen auch die Laienmitglieder der Kommissionen und Deputationen ein, soweit sie auf Grund ihrer Sachkenntnis und nicht als Parteiangehörige stimmen. Ob aber aus sachlichen oder — was allerdings nicht immer gegensätzlich sein muß — aus parteipolitischen Gründen heraus votiert wird, kann typisch daraus gefolgert werden, daß es bei rein sachlichen Entscheidungen regelrecht nicht zur Abstimmung kommt, da das Kollegium gemäß rationaler und rational begründeter Anträge und Darlegungen beschließt. In eben diesen Fällen pflegt auch das Plenum, falls seine formelle Beschlußfassung erforderlich ist, ohne Erörterung den Kommissionsvorschlägen zuzustimmen. Nur bei Gegenständen von tatsächlich oder vermeintlich grundsätzlicher Bedeutung und den Wahlsachen (Spoils!) äußert sich also die Herrschaft der politischen Parteien in der Metropolitanverwaltung; in allem übrigen hat sich de facto die rationale Herrschaft durch Fachbeamte durchgesetzt.